

Estremi: T.A.R. Lombardia – Brescia, 9 gennaio 2018, n. 18

Argomenti: VINCOLI CONFORMATIVI O SOSTANZIALMENTE ESPROPRIATIVI – CONSUMO DI SUOLO – MOTIVAZIONE PIANIFICAZIONE

Massime: (1) *La tutela delle zone verdi e dei siti di interesse culturale è perfettamente coerente con la previsione di uno o più parchi urbani. L'attività agricola evita il consumo di suolo, peraltro con l'eccezione rilevante delle strutture agricole, ma è una scelta che si impone soltanto in ambiti lontani dallo spazio edificato. Nelle aree di frangia l'amministrazione può legittimamente perseguire sia il solo obiettivo del risparmio di suolo, riservando i terreni all'agricoltura, sia un obiettivo più complesso, impedendo il consumo di suolo ma allo stesso tempo rendendo lo spazio fruibile da tutta la collettività nella forma del parco urbano (anche all'interno di un sistema di parchi, pensati come isole verdi diffuse, al servizio di una migliore qualità della vita urbana in tutte le zone dello spazio edificato). La prospettiva della realizzazione dei parchi urbani giustifica la previsione di parcheggi pubblici, come si è visto sopra.*

(2) *La destinazione a parco urbano configura un vincolo sostanzialmente espropriativo, che non impedisce subito lo svolgimento dell'attività agricola, ma crea una situazione di incertezza sulla disponibilità e sull'utilizzabilità futura del bene, con riflessi sul valore di mercato dello stesso. È quindi necessario che il sacrificio imposto ai proprietari sia compensato, al momento della reiterazione del vincolo, con un indennizzo monetario, oppure attraverso utilità perequative. Lo stesso Comune (v. memoria depositata il 27 settembre 2017), pur sostenendo che nello specifico vi sarebbe soltanto un vincolo conformativo, ha seguito la strada della compensazione perequativa.*

Sintesi: Nella sentenza in oggetto, il T.A.R. ha giudicato ragionevole e legittima la previsione urbanistica di un parco urbano in un contesto edificato con obiettivo di risparmio di suolo (1); nondimeno ne ha affermato la natura di vincolo sostanzialmente espropriativo (2).



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia
sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 996 del 2008, proposto da:

GIUDITTA SORA, rappresentata e difesa dall'avv. Camillo Nosari, con domicilio ex art. 25 cpa presso la segreteria del TAR in Brescia, via Zima 3;

contro

COMUNE DI VILLONGO, rappresentato e difeso dall'avv. Raffaella Bordogna, con domicilio ex art. 25 cpa presso la segreteria del TAR in Brescia, via Zima 3;

nei confronti di

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, PROVINCIA DI BERGAMO, non costituitisi in giudizio;

per l'annullamento

- della deliberazione consiliare n. 1 del 26 febbraio 2008, con la quale è stato definitivamente approvato il PGT;

- della deliberazione consiliare n. 19 del 3 aprile 2007, con la quale è stato adottato il PGT;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Villongo;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 ottobre 2017 il dott. Mauro Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente è proprietaria di alcuni terreni situati nel Comune di Villongo, contraddistinti dai mappali n. 439 - 440 (ora 3616) - 442 - 443 (ora 3618 e 3619) - 582 (ora 3620) - 583 - 574 - 575 (ora 3622 e 3629) - 576 - 2083 - 2085 (ora 3624, 3625, 3626, 3627) - 2086 - 1521 - 1524 - 1525 - 1528 - 3416 - 3419 - 3516 - 52 - 131 - 734 - 944.

2. Nel previgente PRG i suddetti terreni erano classificati come segue:

(a) i mappali n. 1521 - 1524 - 1525 - 1528 - 3416 - 3419 - 3516 in *Zona A Insediamenti di antica formazione*;

(b) i mappali n. 52 - 131 - 734 - 944 in *Zona E1 Salvaguardia ambientale*;

(c) i mappali n. 440 (ora 3616) - 443 (ora 3618 e 3619) e parte del mappale n. 442 in *Zona Verde privato*;

(d) i mappali n. 574 - 575 (ora 3622 e 3629) - 576 - 582 (ora 3620) - 583 e parte del mappale n. 2083, nonché la restante parte del mappale n. 442 in *Zona Aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico*;

(e) i mappali n. 2085 (ora 3624, 3625, 3626, 3627) - 2086 in *Zona Viabilità e comunicazione*;

(f) la restante parte del mappale n. 2083 in *Zona B3 Residenziale di completamento*;

(g) il mappale n. 439 in *Zona Agricola*, con una superficie edificabile per scopi residenziali pari a 270 mq.

3. Nel PGT adottato con deliberazione consiliare n. 19 del 3 aprile 2007, e definitivamente approvato con deliberazione consiliare n. 1 del 26 febbraio 2008, la zonizzazione è stata profondamente modificata. Attualmente, i terreni della ricorrente sono in parte assoggettati a vincolo espropriativo, in parte classificati tra le aree verdi, e in parte conservano capacità edificatoria, ma non del tipo auspicato dalla ricorrente.

4. Contro il PGT la ricorrente ha presentato ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, poi trasposto davanti al TAR.

5. Il Comune ha chiesto la reiezione del ricorso, evidenziando, da un lato, che gli argomenti di impugnazione non si estendono a tutti i mappali (quelli per cui sono stati formulati motivi di ricorso sono solo 8), e dall'altro che successivamente sono state approvate due varianti al PGT, con le quali (in particolare con quella del 2014) sarebbero stati ridotti i vincoli espropriativi gravanti sui terreni della ricorrente.

6. Tenendo conto delle precisazioni formulate dalle parti in corso di causa, le censure della ricorrente e le repliche del Comune possono essere descritte e valutate come segue.

7. Occorre premettere che, a parte il caso dell'espressa rinuncia alla decisione su uno specifico punto di ricorso, tutte le altre questioni finalizzate a mettere in dubbio l'interesse a una pronuncia di merito possono essere respinte. In effetti, l'evoluzione della disciplina urbanistica nel passaggio dal PRG al PGT, e poi con le varianti al PGT, ha reso difficile la leggibilità della condizione giuridica dei terreni della ricorrente. Tuttavia, proprio da tale circostanza deriva l'interesse a una pronuncia che ristabilisca la certezza del diritto per entrambe le parti.

Mappale n. 439

8. Per quanto riguarda il mappale n. 439, avente superficie pari a 2.380 mq, nel PGT è stata cancellata la capacità edificatoria residenziale che in precedenza era riconosciuta su una superficie pari a 270 mq. L'intero mappale ricade ora, non edificabile, tra i *Territori collinari di particolare pregio*.

9. Secondo la ricorrente, il vincolo di inedificabilità sarebbe irragionevole, in quanto il lotto si trova nelle immediate vicinanze di un comparto caratterizzato dalla presenza di tipologie edilizie residenziali di piccole dimensioni. Mancherebbero inoltre particolari esigenze di tutela paesistica.

10. Il Comune replica evidenziando che nei dieci anni di vigenza della previsione del PRG contenente i diritti edificatori (1998-2008) non è mai stata manifestata da parte della ricorrente alcuna volontà di utilizzazione degli stessi. Inoltre, la soppressione della capacità edificatoria sarebbe coerente con l'apposizione di un vincolo culturale sull'adiacente chiesa di S. Giacomo e sulle aree circostanti (v. DM 17 aprile 1990).

11. Le valutazioni del Comune sono condivisibili. È vero che la discrezionalità pianificatoria non è assoluta, e in realtà, pur non dovendo essere puntualmente motivata, incontra diversi limiti (tra cui: ragionevolezza del disegno complessivo; corrispondenza dei vincoli a un interesse pubblico;

proporzionalità tra i divieti imposti ai privati e l'utilità pubblica; rispetto delle aspettative edificatorie aventi un sufficiente grado di differenziazione o di consolidamento). Nel caso in esame, tuttavia, questi limiti non sembrano superati. È vero che nelle aree di frangia tra la città e gli ambiti con residui elementi di naturalità può essere ragionevole la ricomposizione dei bordi dello spazio edificato, e quindi il completamento dei lotti ancora liberi. Le aree di frangia, tuttavia, non presentano necessariamente una vocazione edificatoria. Talvolta, al contrario, può essere prevalente l'interesse pubblico a bloccare il consumo di suolo, particolarmente quando, come avviene con la chiesa di S. Giacomo, si possa individuare un sito che non deve essere confuso nel resto delle edificazioni. Osservando poi la situazione dal lato del proprietario, occorre sottolineare che il comportamento della ricorrente non è comunque idoneo a consolidare un affidamento tutelabile rispetto alla *reformatio in peius*, tenuto conto del disinteresse nei confronti dell'edificazione nei dieci anni di vigenza del PRG.

12. Le considerazioni sopra esposte hanno peraltro un rilievo solo virtuale nel presente giudizio, in quanto la ricorrente, nella memoria depositata il 15 settembre 2017, ha confermato la rinuncia all'impugnazione relativamente al mappale n. 439, già formulata nella memoria depositata il 10 ottobre 2016. Per questa parte, quindi, il ricorso deve essere dichiarato improcedibile.

Mappali n. 3616 (ex 440) e 3618 (ex 443)

13. Per quanto riguarda il mappale n. 3616 (ex 440), avente superficie pari a 200 mq e il mappale n. 3618 (ex 443), avente superficie pari a 3.880 mq, si tratta di aree che nel PGT passano da *Verde privato* a destinazioni di interesse pubblico, in parte (circa 2.580 mq) come *Territori collinari di particolare pregio*, e in parte (circa 1.500 mq sul mappale n. 3618) come *Attrezzature di interesse generale*, con vincolo espropriativo per la realizzazione di un parcheggio pubblico.

14. Secondo la ricorrente, il vicolo espropriativo sarebbe ingiustificato, non essendo segnalata nel Piano dei Servizi l'esigenza di nuovi parcheggi. Vi sarebbe poi contrasto con la finalità perseguita dal PGT di salvaguardare le zone verdi (l'area in questione costituirebbe un ambiente peculiare della campagna lombarda degli inizi del novecento). A questo si aggiungerebbe la violazione del principio di proporzionalità, in quanto verrebbe irragionevolmente limitata l'utilizzabilità del bene, quando sarebbe stata invece sufficiente la conferma della destinazione a verde privato.

15. Il Comune replica che l'area interessata dal parcheggio è solo una piccola parte del terreno. Inoltre, dopo la variante al PGT del 2014 il vincolo espropriativo sarebbe stato cancellato dalla tavola 3 del Piano dei Servizi, e reiterato solo sul mappale n. 3622. L'esigenza di creare un parcheggio pubblico deriverebbe dalla presenza della chiesa di S. Giacomo, e dalla possibilità che nelle vicinanze venga realizzato un parco urbano (v. il mappale n. 3620, situato sull'altro lato di via Dosso).

16. La previsione del parcheggio pubblico sembra però tuttora presente, in quanto la tavola 3 del Piano dei Servizi individua sul mappale n. 3618, in prossimità di via Dosso, un settore classificato come area di cui è in corso la procedura di acquisizione. Parimenti, nel certificato di destinazione urbanistica rilasciato il 28 settembre 2016 una parte del mappale n. 3618 è classificata come *Zona per servizi e attrezzature di interesse generale*.

17. Anche presumendo che il vincolo espropriativo sia stato mantenuto, pur se graficamente rappresentato in modo diverso rispetto alle altre aree destinate a parcheggio pubblico, la previsione appare comunque legittima. Si osserva, infatti, che l'adeguatezza complessiva delle aree a *standard* sul territorio comunale non impedisce di localizzare ulteriori servizi, come i parcheggi pubblici, in aree particolari dove si concentrano esigenze superiori alla media, o dove si può presumere che tali esigenze si manifesteranno in futuro. Se l'amministrazione vuole favorire l'accesso al nuovo parco urbano o alla chiesa di S. Giacomo, per il pregio monumentale della stessa, la previsione di un parcheggio è senz'altro una soluzione adeguata. Per le suddette finalità le dimensioni del parcheggio (stimate dalla ricorrente in circa 60 posti auto) non sono fuori scala, soprattutto se si tiene conto dell'intero sistema dei parchi urbani collocati in questa parte del territorio comunale.

18. L'apposizione di un vincolo espropriativo crea incertezza sulla consistenza e sulla negoziabilità del bene nel futuro immediato e nel medio periodo, ma questo inconveniente, da un lato, trova una compensazione nella necessità che sia previsto un indennizzo per il caso di reiterazione, e dall'altro incide solo su alcune utilizzazioni del terreno, ma non su quelle agricole, che possono proseguire inalterate fino all'avvio della procedura espropriativa. Per il resto del terreno, ossia per le aree non interessate da un

vincolo espropriativo, il passaggio da *Verde privato* a *Territori collinari di particolare pregio*, o definizioni equivalenti, non comporta una sostanziale differenza di disciplina, in quanto non sono coinvolti diritti edificatori e rimane possibile l'attività agricola, sia pure con alcune prescrizioni dirette a ridurre l'impatto sul paesaggio.

Mappali n. 3620 (ex 582), n. 3622 (ex 575), n. 3626 (ex 2085), n. 576

19. Il mappale n. 3620 (ex 582), avente superficie pari a 5.400 mq, in precedenza classificato tra le *Aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico*, è stato inserito dal PGT tra gli *Ambiti collinari a valenza paesistica*, con vincolo a parco urbano. Il mappale n. 3622 (ex 575), avente superficie pari a 3.190 mq, in precedenza classificato tra le *Aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico*, tranne una porzione di circa 600 mq destinata a parcheggio pubblico, è stato parimenti inserito dal PGT nel sistema dei parchi urbani, con mantenimento del vincolo a parcheggio su un'area di 600 mq. Anche per il mappale n. 3626 (già 2085), avente superficie pari a 1.429 mq, e per il mappale n. 576, avente superficie pari a 920 mq, il PGT ha disposto l'inserimento nel sistema dei parchi urbani.

20. La ricorrente contesta la mancata destinazione ad area agricola produttiva, meglio rispondente alle caratteristiche dei luoghi. Un parco urbano utile per le esigenze della collettività potrebbe essere realizzato altrove, ad esempio in località Sedrina.

21. Il Comune replica evidenziando che il PGT pone tra gli obiettivi prioritari la conservazione delle zone verdi. Questa forma di tutela sarebbe maggiormente necessaria proprio nelle aree vicine alla chiesa di S. Giacomo, per la presenza di un vincolo culturale.

22. L'operazione pianificatoria del Comune appare ragionevole. In effetti, la tutela delle zone verdi e dei siti di interesse culturale è perfettamente coerente con la previsione di uno o più parchi urbani. L'attività agricola evita il consumo di suolo, peraltro con l'eccezione rilevante delle strutture agricole, ma è una scelta che si impone soltanto in ambiti lontani dallo spazio edificato. Nelle aree di frangia l'amministrazione può legittimamente perseguire sia il solo obiettivo del risparmio di suolo, riservando i terreni all'agricoltura, sia un obiettivo più complesso, impedendo il consumo di suolo ma allo stesso tempo rendendo lo spazio fruibile da tutta la collettività nella forma del parco urbano (anche all'interno di un sistema di parchi, pensati come isole verdi diffuse, al servizio di una migliore qualità della vita urbana in tutte le zone dello spazio edificato). La prospettiva della realizzazione dei parchi urbani giustifica la previsione di parcheggi pubblici, come si è visto sopra.

23. Peraltro, la destinazione a parco urbano configura un vincolo sostanzialmente espropriativo, che non impedisce subito lo svolgimento dell'attività agricola, ma crea una situazione di incertezza sulla disponibilità e sull'utilizzabilità futura del bene, con riflessi sul valore di mercato dello stesso. È quindi necessario che il sacrificio imposto ai proprietari sia compensato, al momento della reiterazione del vincolo, con un indennizzo monetario, oppure attraverso utilità perequative. Lo stesso Comune (v. memoria depositata il 27 settembre 2017), pur sostenendo che nello specifico vi sarebbe soltanto un vincolo conformativo, ha seguito la strada della compensazione perequativa.

Mappale n. 3627 (ex 2085)

24. Per quanto riguarda il mappale n. 3627 (ex 2085), avente superficie pari a 1.916 mq, in precedenza dotato di edificabilità residenziale, e inizialmente classificato dal PGT adottato tra le aree destinate a parcheggio pubblico, il Comune, in parziale accoglimento di un'osservazione della ricorrente, ha optato alla fine per l'inserimento in *Zona di completamento residenziale*.

25. La ricorrente contesta la scelta, sostenendo che la soluzione più ragionevole sarebbe la classificazione come area produttiva, per la vicinanza di insediamenti produttivi.

26. Il Comune replica evidenziando che nei pressi del mappale n. 3627 si trova anche una zona residenziale a densità medio-bassa, e dunque esisterebbe la possibilità di un collegamento con questa tipologia costruttiva. In ogni caso, la destinazione residenziale, avendo un impatto inferiore a quello della destinazione produttiva, sarebbe preferibile.

27. Anche queste giustificazioni sono condivisibili. Il mappale n. 3627 non è intercluso dalle strutture produttive. Si trova invece nella normale condizione di tutte le aree di confine, che possono essere aggregate a una delle zone vicine, o anche essere conservate nello stato attuale in contrapposizione alle edificazioni esistenti, quale elemento di compensazione o di separazione. La scelta della destinazione

residenziale, ossia la meno impattante tra quelle che prevedono il consumo di suolo, non può quindi essere considerata irragionevole o viziata da travisamento della situazione di fatto.

Conclusioni

28. Il ricorso deve pertanto essere dichiarato in parte improcedibile, come sopra precisato, e per il resto deve essere respinto.

29. La complessità della vicenda giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima) definitivamente pronunciando:

(a) dichiara in parte improcedibile e in parte respinge il ricorso, come precisato in motivazione;

(b) compensa le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 18 ottobre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere, Estensore

Stefano Tenca, Consigliere